ALLA ONOREVOLE COMMISSIONE NOMINATA CON DECRETO DEL REGIO...

Luigi Torrigiani

Digitized by Google

Digitized by Google

38
19
CENTRALE DI FIRENZE

U 80
19

ALLA ONOREVOLE COMMISSIONE

NOMINATA

CON DECRETO DEL REGIO MINISTERO DEGLI INTERNI

de' 30 agosto 1867

PER STUDIARE E PROPORRE

LE MODIFICAZIONI DA INTRODURSI NELLA VIGENTE LEGGE

SULL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE E PROVINCIALE

MEMORIA

DEL

CAV. LUIGI TORRIGIANI

NOTARO REGIO

E SEGRETARIO DEL COMUNE DI BAGNO A RIPOLI
IN PROVINCIA DI FIRENZE

BIBLIOTECA NAZIONALE
1872
FIRENZE

FIRENZE
TIPOGRAFIA DELLE MURATE
Via Ghibellina, n° 8.

1867

Digitized by Google

Onorevoli Signori

L'imperioso ed incalzante bisogno di diminuire le molestie al pubblico, ed il dispendio all'esausto Erario dello Stato, ha dato vita alla vostra Commissione.

L'opera però non può, a nostro avviso, riuscire efficace, ove la vostra azione debba tenersi ristretta entro i limiti segnati dal Decreto e dal Programma Ministeriale.

A risanare le piaghe, che, in fatto di organizzazione interna, infirmano il nostro paese, non basta il raffazzonamento di leggi tutt'altro che moderatrici di un civile consorzio, quali pur troppo sono quelle, che presentemente presso di noi vigono sulle pubbliche Amministrazioni. Occorrono provvedimenti affatto radicali. *In extremis malis, extremis remediis;* è un assioma di troppo lunga esperienza, è una eredità di prudenza lasciataci dai nostri Padri Coscritti, che non può repudiarsi senza per lo meno il benefizio di legge e d'inventario!

Si vuole davvero riparare, e con efficacia, all'anarchia dei pubblici servizi?! Ebbene, in tal caso i chiamati a proporre i rimedii bisogna che abbiano carta bianca, e mandato illimitato; senza di che le cose non poggeranno a meglio, ma ruineranno in peggiori condizioni.

Perchè limitare a priori ciò, che non potrà essere attuato senza il preventivo giudizio della Nazione, e senza la sanzione della rappresentanza di questa?

Una legge di tanta entità, come la Comunale e la Provinciale, non può farsi, senza metterla all'unisono e farla armonizzare colle altre leggi organiche

Digitized by Google

dello Stato. A tale effetto bisogna prima di tutto stabilire, e quasi direi incarnare nella nostra legislazione questi due principii: *centralizzazione politica; — decentralizzazione amministrativa.*

Non c'illudiamo. — Senza un forte potere centrale governativo, che tuteli li interessi generali del paese, provvedendo all'ordine interno ed alla sicurezza esterna, uno Stato non può esistere, o almeno esistere di una vita naturale — propria — e indipendente da coazioni interne ed esterne. Sotto questo rispetto la centralizzazione governativa più sarà attiva e bene intesa, e più sarà assicurata la forza e la potenza della Nazione.

Infatti la ragione di *un potere centrale governativo* ossia *politico* si ha nel fatto, che *nell'unità d'azione sta la forza.* E non occorre grande acume per convincersi, che in caso diverso sarebbe impossibile di conseguire tanto l'ordine e sicurezza interna, quanto il rispetto e la difesa esterna dello Stato.

Non procede così però in fatto di Amministrazione economica; perchè quando si passa dal campo politico a quello economico, non si tratta più veramente e propriamente d'interessi generali dello Stato, ma sibbene d'interessi speciali e pressochè particolari, vale a dire propri soltanto di alcune località del medesimo. E siccome questi più o meno variano al variare di ogni zona e provincia; così male si tenterebbe di provvedervi con una legge che subordinasse lo sfogo dei bisogni e lo svolgimento degli interessi locali all'impulso e direzione governativa.

Quanto più la legge generalizzerà nelle sue disposizioni, e si asterrà dal concretizzare, lasciando questa cura agli Amministratori locali: tanto più sarà buona, e facilmente adattabile alle speciali esigenze delle diverse parti dello Stato.

A conforto del mio asserto, siami permesso di addurre l'autorevole sentenza di un legislatore filosofo, del vero precursore del discentramento amministrativo, in una parola, del gran Pietro Leopoldo. Egli colla famosa legge del 23 marzo 1774, elargendo ai Municipi dell'Etruria vita autonoma e libertà d'azione, proemiava: « Essere conforme al buon'ordine ed alle regole di giustizia, che li affari « economici fossero diretti ed amministrati da quelli, che vi avevano il prin- « cipale interesse ».

E valga il vero, non sono i vincoli di più o meno stretta dipendenza che legano le Amministrazioni Municipali al potere Centrale Governativo, che facciano la prosperità interna della Nazione, e la forza esterna dello Stato; ma sibbene la libertà piena data ad essi, perchè sotto l'impero della legge possano dirigere la loro amministrazione in ordine ai veri e reali interessi propri, ed al maggiore sviluppo delle risorse locali.

Cessi adunque, ma cessi difatto questa malaugurata centralizzazione amministrativa, che per la manía di tutto sorvegliare e di spingere la tutela governativa a tutti e su tutto, dissemina per ogni dove scontento e disgoverno!

Digitized by Google

E ciò è logico. — Perchè la centralizzazione Amministrativa tendendo per propria natura *ad impedire* piuttosto che *a fare*, deve necessariamente avere per corollario di *distruggere gradatamente ogni durevole prosperità dello Stato.*

Nè solo la centralizzazione amministrativa nuoce agli interessi economici, ma ai politici ancora; come quella che sopraccaricando il Governo della risoluzione di affari dei quali non ha piena e chiara cognizione, lo porta a diffidare dei Magistrati competenti, quali sono quelli chiamati dalla legge agli uffici locali; e l'obbliga ad accordare piena ed esclusiva fiducia ai suoi funzionari, stranieri ai Municipi, non sempre in grado di convenientemente apprezzare il vero stato delle cose, e privi di personale interesse nel buon andamento dell'Amministrazione comunale.

E siccome naturalmente il fatto di tali agenti si fa risalire al Governo da cui emanano, così indispone l'animo dei governati verso i governanti, con innegabile discapito della tranquillità interna, e della forza morale del potere governativo.

Profittando adunque dell'incontrovertibile progresso delle popolazioni nella pratica delle scienze politiche ed economiche, si elimini questa eterna causa di collisione tra gli interessi municipali e l'autorità politica. Che così, mentre si libererà il Governo dal molesto ed impraticabile pensiero di dovere a tutto provvedere, e di tutto rispondere; si verrà poi a dare alle pubbliche Amministrazioni il loro retto e naturale andamento, a riportare la prosperità nel paese, e a rafforzare la fiducia ed il rispetto del pubblico verso il Governo.

Ma col decentramento Amministrativo sarà tutto fatto, e si sarà raggiunto lo scopo ?

Lo stesso programma ministeriale ci dice che no, e proclama la necessità di semplificare l'Amministrazione, e di scemare le spese del bilancio generale dello Stato. E bene sta. Dappoichè senza operare una radicale riforma in tutti i servizi pubblici, e senza distruggere *il sistema intricatissimo, soverchiamente e antipaticamente formalista col quale si conducono* le pubbliche *Amministrazioni* (1), sia affatto impossibile di provvedere al miglioramento delle condizioni economiche dello Stato.

E nessuno più di noi Toscani, può riconoscere quanto sia vero il bisogno propugnato dal programma ministeriale. Avvegnachè, usi come eravamo a sistemi semplici — spediti — e di poco dispendio, non sappiamo rassegnarci a subire

---

(1) Sono parole dell'egregio Sindaco del Comune di Bagno a Ripoli, cav. architetto Felice Francolini, colle quali unendo la sua autorevole voce a quella di tanti rispettabili cittadini, denunziava l'attuale sistema nella seduta consiliare del 31 luglio 1867, di cui si unisce il relativo verbale.

Digitized by Google

il costante martirio di una burocrazia illogica e pedante, che nella confusione ed ambiguità de'suoi strani sistemi, pone anzichè no inceppamento al corso regolare degli affari, reca le maggiori molestie alla pazienza del pubblico, e apporta danni non lievi alle risorse del paese.

In questo caso il da farsi è presto detto. Bisogna affatto abbandonare leggi, che hanno dato di sè così pessima prova, e avere il coraggio civile di far tesoro di quelle che ben meritarono delle provincie nelle quali furono in addietro respettivamente applicate e sperimentate.

In quelle leggi, Onorevoli Signori, voi troverete insiti i modi di vincere le difficoltà locali, e nella vostra saviezza ne terrete conto; perchè come una veste non può tornar bene al personale di ogni individuo, così una disposizione per quanto buona e pratica per alcune località, può poi essere inopportuna e disadatta per altre (1). E vale quindi meglio avere una legge che contenga delle eccezioni per accomodarsi alle esigenze del clima — della topografia, o quali altre indipendenti dalla volontà degli abitanti delle diverse parti dello Stato; anzichè per la manía di tutto unificare ad ogni costo, averla con disposizioni praticamente inosservabili.

Una Legge puramente Amministrativa, come la Comunale e Provinciale, deve accordare a tutti gli interessati il diritto di potere *direttamente* o *indirettamente* partecipare alla gestione dei comuni interessi.

Converrà quindi riparare alla manifesta ingiustizia della legge vigente, ed accordare voto nelle elezioni comunali anche alle donne, lasciando in libertà le medesime d'intervenire alle assemblee elettorali, o di rimettere il proprio voto con scheda sigillata; adibite le necessarie cautele per assicurare l'identità di persona, e la segretezza del suffragio.

È necessario rivendicare egual diritto ai legittimi rappresentanti dei minori, e dei sottoposti; perchè scopo del mandato conferito ad essi dalla legge essendo, dopo la difesa delle persone, l'amministrazione dei beni dei loro soggetti, non può esservi quindi ragione di escludere questi agenti dall'ingerirsi nelle cose del Comune in cui i loro rappresentati hanno eguale interesse di ogni altro contribuente.

---

(1) A ragione d'esempio, si consideri la interpretazione data dal Consiglio di Stato sull'art. 10 della legge attuale e art. 17 del relativo regolamento, in proposito alla ubicazione dell'Uffizio Comunale, che si vuole in ogni modo, ed anco a malgrado dell'interesse dei respettivi comunisti, stabilito nell'ambito del respettivo Comune. Sta bene che la legge mantenga per regola generale, la residenza dell'uffizio nel perimetro del Comune; perchè *come nel Documento citato ottimamente osservava il lodato cav. arch. Francolini*, in astratto si deve ritenere che *il Comune sia effettivamente il centro economico degli interessi dei Comunisti. Ma quando questo centro economico viene spostato dalla attrazione di un centro prevalente*, come succede rispetto ai Comuni suburbani di una grande città, *cessa la ragione della Legge*, e subentra quella di eccezionare nell'interesse degli Amministrati.

Digitized by Google

Si presenta logico e razionale che il preventivo dell'anno veniente sia votato dalle stesse persone, che nell'anno cui si riferisce dovranno tenere l'Amministrazione del Comune. Per cui onde conseguire quest'intento, torna bene di stabilire l'epoca nella quale i nuovi eletti alla Rappresentanza Comunale dovranno entrare in carica. Ma però per le annuali elezioni si dovranno scegliere i tempi più favorevoli alle condizioni topografiche — atmosferiche — e abituali delle località respettive, onde dar modo che concorra alle elezioni il maggior numero degli interessati, ed ottenere così che esse sieno veramente la espressione della loro volontà.

Che anzi all'oggetto della maggior possibile partecipazione degli interessati alle elezioni, e per conciliare altresì la simultanea votazione in più Comuni, fu sperimentato in pratica utilissima l'ammissione del voto degli assenti dall'assemblea elettorale col mezzo di scheda sigillata; fermo sempre le cautele indispensabili per la identificazione della persona, e per la segretezza del suffragio.

Bisogna assolutamente togliere la molesta pastoia del *beneplacito governativo* alle adunanze della Rappresentanza Comunale, e dell'exequatur alla esecuzione di ogni deliberato della medesima, ad eccezione dei Bilanci *Preventivo, e Consuntivo.* La prima di dette formalità è causa di anormalità continue, e la seconda di spreco di tempo e di lavoro ingiustificato; sempre con danno del servizio del pubblico, ed a detrimento della finanza del Comune.

Sta bene che alle adunanze di *prima convocazione*, debba intervenire la metà almeno della Rappresentanza Comunale per la validità delle deliberazioni. Ma però onde ovviare a perditempo inutile pel disbrigo degli affari, ed allo sconcio di far cadere sopra i rappresentanti diligenti le conseguenze dei meno diligenti, sarà opportuno: *o di assegnare un numero di Supplenti, che in caso di vacanza di qualche Consigliere subentri di diritto nel posto per completarne l'ufficio; oppure di stabilire normalmente che la detta metà si debba calcolare sul numero dei Residenti in carica, non tenendo conto dei posti vaconti.*

Ammesso che l'esercizio dei pubblici uffici, è un tributo che deve il cittadino al proprio paese; e che la soddisfazione degli obblighi ai medesimi inerenti è nel servizio una necessità di ordine pubblico; sarà necessario rendere obbligatorio tanto l'accettazione della residenza, quanto l'intervento alle adunanze della Rappresentanza Comunale; e di determinare conseguentemente una multa pel rifiuto degli uffici e per la mancanza alle adunanze, non che i casi in cui tali multe debbano intendersi irrogate per forza di legge.

Occorre altresì rendere più stretti e collegati i rapporti della Rappresentanza della Provincia con quella del Comune.

La Provincia nello stato attuale non ha ragione di esistere, perchè non vive di una vita propria e naturale, nè rappresenta veramente gli interessi delle singole parti di essa.

Digitized by Google

Non vive di una vita propria e naturale, perchè quest'Ente è una mera finzione, e non una realtà; e perchè non si alimenta di risorse proprie, ma ricavate ingrossando indirettamente gli aggravi comunali.

Non rappresenta poi a rigor di termine la Provincia, perchè i membri della Rappresentanza Provinciale, eccezion fatta al capo luogo, sono pressochè estranei alle altre parti di essa.

È giusto e naturale che vi sia una rappresentanza degli interessi generali dei diversi Comuni, che compongono, o per dir meglio che restano inclusi in quella zona di territorio, che chiamiamo Provincia; ma è necessario però non denaturare questa agglomerazione, togliendole il carattere di *Consorzio*, che d'altronde porta seco indelebile.

Fa quindi mestieri che in quel consorzio ogni Comune abbia necessariamente il proprio rappresentante; che questo debba di necessità conoscere i bisogni reali e le condizioni economiche del suo Comune; e che si mantengano vivi i rapporti tra una rappresentanza e l'altra, statuendo che il Delegato a rappresentare il Comune negli interessi del Consorzio, debba essere eletto dal Consiglio Comunale e fra i membri di questo.

Bisogna poi stabilire qualche cosa di più logico e giusto, che non al presente, nella partecipazione dei singoli Comuni alle spese della Provincia. Perchè veramente repugna, ed è contrario ai principii di vera giustizia distributiva, che tutti i Comuni debbano indistintamente sopportarne le spese, anzichè parteciparvi solo in proporzione del maggiore o minore interesse che hanno in queste, ed anco non parteciparvi quando questo interesse manchi affatto.

Normalizzato per tal modo un sì importante ramo di pubblico servizio, occorre pensare, Onorevoli Signori, al pronto e radicale rimedio di quello assai più vitale, voglio dire la sostanziale diminuzione delle spese del Bilancio generale dello Stato.

A questo effetto bisogna affrettarsi a rivangare il terreno fatto, ed edotti da una fatale esperienza, mandare al diavolo li impratici e rovinosi sistemi attuali, per ritornare a quelli facili ed ovvii, che i resultati di una prova felicissima confermata e non mai venuta meno nel succedersi degli anni, consigliavano di non mai abbandonare.

Signori, intendo parlare della distribuzione, e dell'amministrazione delle imposte dirette.

Per quanto il Bilancio dello Stato sia lontano dal pareggio della Entrata coll'Uscita, è gioco forza confessare che le pubbliche imposte hanno subito tale incremento, da essere pressochè insopportabili nelle condizioni attuali dei contribuenti.

Pure la gravezza delle imposte non è sempre quella, che più aggrava e molesta i contribuenti. Vi sono nelle imposte due cose, che grandemente indispongono la popolazione.

Digitized by Google

La prima è la tasso-manía colla quale si pretende colmare il vuoto del Bilancio, e pur troppo non si riesce ad altro che ad aumentare il disordine della finanza. Noi formiamo a rigore di termine l'antitesi di quei pubblici economisti, che nei loro sogni dorati e con fervida immaginativa, corron dietro al bel secolo d'oro, nel quale sarà dato agli Stati la ventura di provvedere *con unica tassa* ai bisogni della Nazione.

La seconda è, l'abuso intollerabile della distribuzione e della percezione, che raddoppia e triplica le tasse ad esclusivo pregiudizio economico dei contribuenti, e senza vantaggio di sorta per l'erario. Anzi mi sia permesso di dire con manifesto svantaggio dell'erario stesso; inquanto che un tale abuso faccia sì che la più piccola parte del prodotto delle pubbliche imposte resti allo Stato, mentre la maggiore viene distrutta e consumata dalli stipendi degli Agenti ed Esattori, non che dalle spese ed aggi motivati ed accordati dal sistema complicato ed irrazionale, col quale di presente sono repartite ed amministrate.

Oh qui davvero, Onorevoli Signori, non vi vogliono mezzi termini! Qui sì che il rimedio occorre pronto e radicale! Almeno se coscienziosamente si vuole porre valido rimedio a tanto male, e tentare di arrestare con supremo sforzo la ruota delle squilibrate finanze dello Stato sul rovinoso pendío del baratro in cui manifestamente la vediamo precipitare.

Nella distribuzione delle pubbliche imposte, il sistema *delle consegne*, altrimenti detto sistema della denunzia dei redditi fatta dai contribuenti, fece sempre ed ovunque pessima prova; in ispecie poi rispetto ai redditi non fondiari. In pratica si è riscontrato l'impossibilità di ottenere dalla parte interessata la denunzia veritiera dei propri assegni. Bisogna quindi cercare di raggiungere lo scopo con mezzo indiretto e induttivo, affidando cioè alla distribuzione di redigere le portate delle rendite individuali in contradittorio coi contribuenti; e togliere così di mezzo e per sempre i tanti fastidi e dispendi dell'inefficace sistema attuale.

Per ciò conseguire conviene togliere (1) *quella superfetazione oziosa che si chiamò Agenzia delle Tasse,* e rendere la distribuzione ai Municipi che soli sono in grado di conoscere chi può pagare, e quale sia il modo di far pagare con meno disgusto.

Bisogna che la distribuzione dell'Imposta sui fondi rustici e urbani sia regolata coi dati del Catasto stabile nelle provincie in cui questo esiste, e che le consegne sieno limitate a quelle provincie che ne mancano, e fino a che ne resteranno prive.

---

(1) È così tanto bene a proposito qualificata dal lodato signor Sindaco Arch. Francolini nello scritto prealleg ato.

Digitized by Google

Il Catasto stabile come quello posseduto dalle provincie Toscane, è un progresso della scienza, caratterizza l'incremento della civiltà economica del paese, dà modo al pronto ed equo reparto delle pubbliche imposte, e ne assicura la esazione.

Vi fu un tempo nel quale si parlò di affidare all'Uffizio dei respettivi Comuni la tenuta del Catasto stabile, riunendovi la Conservazione delle corrispondenti Ipoteche, sotto la dipendenza di apposite Direzioni Centrali. Una simile determinazione si raccomanda abbastanza da sè, per gli immensi vantaggi che ne risentirebbero il servizio del pubblico, e l'erario dello Stato.

Per quello poi che si riferisce alla esazione delle Imposte dirette, mi lusingo Onorevoli Signori, che non sdegnerete di prendere cognizione di quanto ebbi l'onore di esporre al Sig. Ministro delle Finanze nel 24 novembre 1864, colla lettera che qui unisco.

Ancora una piaga mi resta da additare alla vostra cura salutare, e questa è la scrittura di contabilità. — Fa di mestieri che questa scrittura addivenga un libro, nel quale tutti possano leggere e capire, amministratori e amministrati; giacchè il sistema ora praticato è la negazione di ogni contabilità. — Bisogna quindi abbandonarlo e presto, onde remuovere lo sgradevole giornaliero spettacolo della confusione, del disordine e dell'abuso da cui pur troppo siamo nauseati. Bisogna sostituirgli la per noi non mai abbastanza compianta scrittura per bilancio, altrimenti detta a partita doppia, e la responsabilità dei Contabili nei pagamenti.

Tutto ciò che potesse dirsi in proposito, non potrebbe giammai stare a confronto di quanto trionfalmente scrisse sui pregi della scrittura per bilancio il cav. Giuseppe Cerboni nella sua memoria del 26 marzo 1866, alla direzione generale dei Servizi Amministrativi del Ministero della Guerra, e della quale si unisce copia.

Onorevoli Signori!

Nessun secondo fine mi mosse a dirigervi queste disadorne sì, ma schiette e franche parole. Carità di patria, dovere di cittadino le consigliò sui resultati di una lunga e penosa esperienza. A voi ora la cura di valutarne l'importanza, e di propugnarne l'adempimento per il bene della diletta Italia nostra.

Accogliete i sensi della più alta considerazione, e profondo ossequio coi quali ho l'onore di dichiararmi

Delle Signorie Vostre

Firenze, li 12 settembre 1867.

Umilissimo Devotissimo Servitore
Luigi Torrigiani.

99.94.13.13

Digitized by Google

Digitized by Google